SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
10 de julio de 1990 *

En el asunto C-326/88,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Vestre Landsret, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Anklagemyndigheden (Ministerio Fiscal)

y

Hansen & Søn I/S, representada por Hardy Hansen,

una decisión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) nº 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn y C.N. Kakouris, Presidentes de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse y M. Díez de Velasco, Jueces,

Abogado General: Sr. W. Van Gerven
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal

* Lengua de procedimiento: danés.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. Jørgen Molde, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno británico, por la Sra. S.J. Hay, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. Johannes Buhl y Ricardo Gosalbo Bono, Consejero Jurídico y miembro del Servicio Jurídico respectivamente, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídas las observaciones orales de Hansen & Søn I/S, representada por el Sr. Hjulmand, Abogado, del Gobierno danés, del Gobierno británico y de la Comisión, en la vista celebrada el 19 de octubre de 1989,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 5 de diciembre de 1989,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 28 de enero de 1988, recibida en el Tribunal de Justicia el 9 de noviembre siguiente, el Vestre Landsret planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, una cuestión prejudicial sobre la interpretación del Reglamento (CEE) nº 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 77, p. 49; EE 07/01, p. 116).

2 Dicha cuestión se suscitó en el marco de un proceso penal seguido contra la sociedad Hansen & Søn I/S (en lo sucesivo, «Hansen & Søn»), en su calidad de empresario de un conductor, por haber infringido éste último lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 7 y en el artículo 11 del Reglamento nº 543/69, ya citado, relativos a la duración máxima de conducción diaria y a la duración obligatoria de descanso diario, respectivamente.

3 En virtud del apartado 1 del artículo 18 del Reglamento nº 543/69, los Estados miembros adoptarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para su ejecución. Dichas disposiciones se referirán, entre otras cosas, a las sanciones aplicables en caso de infracción de las normas en él contenidas.

4 Conforme a la habilitación que le fue concedida por el apartado 1 del artículo 1 de la Ley danesa nº 508, de 29 de noviembre de 1972, para la aplicación de las disposiciones del Reglamento del Consejo antes citado, el Ministro de Trabajo danés dictó el Decreto Ministerial nº 448, de 2 de junio de 1981. El artículo 9 de dicho Decreto establece que la infracción de los artículos 7 y 11 del Reglamento nº 543/69 podrá ser sancionada con multa al empresario cuando el desplazamiento se haya efectuado en su interés, aunque no pueda considerársele responsable de una infracción cometida intencionadamente o por negligencia.

5 Basándose en esta norma, el Tribunal de Graasten condenó a Hansen & Søn al pago de una multa sin que se le declarara responsable de una infracción cometida de manera dolosa o negligente. En el recurso de apelación interpuesto ante el Vestre Landsret, Hansen & Søn alegó que una responsabilidad puramente objetiva como la establecida por el citado Decreto de 1981 no era compatible con el Reglamento nº 543/69 del Consejo, antes citado.

6 El Vestre Landsret acordó suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Supone el Reglamento (CEE) nº 543/69, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, así como sus modificaciones posteriores, un obstáculo para la aplicación de las

disposiciones nacionales, según las cuales un empresario, cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 del Reglamento en materia de tiempos de conducción y de descanso, puede ser sancionado incluso si no puede imputársele al empresario el haber cometido esta infracción de forma intencional o por negligencia?»

7 Para una más amplia exposición del marco jurídico y de los hechos del litigio principal, del desarrollo del procedimiento así como de las observaciones escritas presentadas, este Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

8 Hansen & Søn expuso dos argumentos al objeto de demostrar la incompatibilidad del artículo 9 del Decreto danés de 1981 con el Reglamento nº 543/69.

9 En primer lugar, alegó que, al establecer una responsabilidad penal objetiva, el Gobierno danés había intentado ampliar el ámbito de aplicación del Reglamento nº 543/69 y había impuesto a los empresarios una obligación no contenida en el mismo. En apoyo de esta afirmación, se refirió a la sentencia de 18 de febrero de 1975 (Cagnon y Taquet, 69/74, Rec. 1975, p. 171, apartado 10), en la cual el Tribunal de Justicia precisó que la obligación que incumbe al empresario, con arreglo al artículo 11 de este Reglamento, se limitaba a adoptar las medidas necesarias para que sus empleados pudieran disfrutar del preceptivo descanso diario.

10 En apoyo de esta tesis, Hansen & Søn añadió que el artículo 15 del Reglamento (CEE) nº 3820/85 del Consejo, de 20 de diciembre de 1985, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera (DO L 370, p. 1; EE 07/04, p. 21), que sustituyó al Reglamento nº 543/69 con efectos a partir del 29 de septiembre de 1986, no constituye sino una precisión de las normas aplicables en virtud del Reglamento anterior. Según esta disposición, el empresario está obligado a organizar el trabajo de manera que los conductores puedan cumplir la normativa comunitaria y a adoptar las medidas necesarias para evitar que se repitan las infracciones que hubieran podido producirse.

11 No se puede aceptar esta tesis. Los artículos 7 y 11 del Reglamento nº 543/69 fijan límites a la duración de la conducción y al tiempo de descanso que han de ser

respetados por los conductores y por los demás miembros de la tripulación de un vehículo. El artículo 18 exige que los Estados miembros adopten las disposiciones necesarias para garantizar el respeto de dichos límites. Una disposición de Derecho interno que establece la responsabilidad penal del empresario a causa de la infracción, por parte de sus empleados, de las normas fijadas en los artículos 7 y 11 del Reglamento nº 543/69 no amplía en sí misma el ámbito de aplicación de dicho Reglamento. Tal responsabilidad constituye, en efecto, un medio de garantizar el respeto de los límites impuestos por dichas normas.

12 En cuanto al artículo 15 del Reglamento nº 3820/85, su objeto no consiste en limitar la responsabilidad del empresario por los empleados que no respetan el tiempo de conducción y de descanso, sino en crear obligaciones concretas y distintas para el propio empresario. De ello se desprende que estas disposiciones no impiden en modo alguno el establecimiento de una responsabilidad penal objetiva del empresario.

13 Hansen & Søn también sostuvo que las empresas danesas estaban expuestas a un mayor riesgo de sanción puesto que Dinamarca era el único país que había instaurado un régimen de responsabilidad penal objetiva y que, por tanto, se había falseado el juego de la competencia dentro del mercado común, lo que es contrario a los fines del Reglamento nº 543/69, cuyo objeto es la armonización de las disposiciones nacionales en la materia.

14 Procede destacar, a este respecto, que, si bien el Reglamento nº 543/69 tiene por objeto, efectivamente, la armonización de determinadas disposiciones que inciden sobre la competencia en el sector de los transportes por carretera, dicho Reglamento deja una amplia facultad de apreciación a los Estados miembros para la aplicación de las mismas. Por una parte, el artículo 13 autoriza a los Estados miembros a aplicar medidas más estrictas a los conductores de los vehículos matriculados en su territorio; por otra parte, el artículo 18 deja a cargo de los Estados miembros la definición de la naturaleza y de la severidad de las sanciones aplicables en caso de infracción.

15 Además, procede señalar que las consecuencias económicas de un infracción del Reglamento nº 543/69 varían no sólo en función del régimen de responsabilidad penal establecido por el Estado miembro de que se trate, sino también de la cuantía de la multa impuesta y del grado de eficacia de los controles efectuados. Por

tanto, el establecimiento de un sistema de responsabilidad penal objetiva no implica en sí mismo una distorsión en las condiciones de competencia.

16 Procede, por tanto, afirmar que el Reglamento nº 543/69 no constituye un obstáculo para la aplicación de las disposiciones nacionales que sancionan a un empresario cuyo conductor haya infringido el apartado 2 del artículo 7 y el artículo 11 de este Reglamento, aunque dicha infracción no pueda atribuirse a una conducta intencional o negligente del empresario.

17 Por otro lado, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, confirmada en la sentencia de 21 de septiembre de 1989 (Comisión contra Grecia, 68/88, Rec. 1989, p. 2965), cuando un Reglamento comunitario no contenga disposición específica alguna que prevea una sanción en caso de infracción, o cuando remita en este aspecto a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 5 del Tratado exige de los Estados miembros la adopción de todas las medidas apropiadas para asegurar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Para ello, al mismo tiempo que conservan la posibilidad de elegir las sanciones, los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando sean de índole e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.

18 De la resolución de remisión se desprende que el establecimiento de una responsabilidad penal objetiva se corresponde con el régimen generalmente aplicado en Dinamarca conforme a la legislación sobre el entorno laboral.

19 A mayor abundamiento, debe tenerse en cuenta el hecho de que, por una parte, un régimen de responsabilidad penal objetiva puede incitar al empresario a organizar el trabajo de sus empleados de manera que se garantice el respeto del Reglamento y que, por otra, la seguridad en carretera, que, con arreglo al tercer y noveno considerandos del Reglamento nº 543/69, es uno de sus objetivos, reviste un interés general que puede justificar la imposición de una multa al empresario por las infracciones cometidas por su empleado y un sistema de responsabilidad penal objetiva. La imposición de tal multa, que responde al deber de cooperación leal establecido por el artículo 5 del Tratado CEE, no es, por tanto, desproporcionada en relación con el fin perseguido. La aplicación del principio de proporcionalidad al importe de la multa no se ha cuestionado en el presente asunto.

20 De todas las consideraciones anteriores se deduce que procede responder a la cuestión planteada por el Vestre Landsret en el sentido de que ni el Reglamento nº 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, ni los principios generales del Derecho comunitario suponen un obstáculo para la aplicación de disposiciones nacionales con arreglo a las cuales pueda ser sancionado el empresario cuyo conductor haya infringido las disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 de dicho Reglamento, aunque esta infracción no pueda atribuirse a una conducta intencional o negligente del empresario, siempre que la sanción prevista sea análoga a las que se aplican en caso de infracción de normas de Derecho interno de naturaleza e importancia similares y que dicha sanción sea proporcionada a la gravedad de la infracción cometida.

Costas

21 Los gastos efectuados por los Gobiernos danés y británico y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre la cuestión planteada por el Vestre Landsret, mediante resolución de 28 de enero de 1988, declara:

Ni el Reglamento (CEE) nº 543/69 del Consejo, de 25 de marzo de 1969, relativo a la armonización de determinadas disposiciones en materia social en el sector de los transportes por carretera, ni los principios generales del Derecho comunitario suponen un obstáculo para la aplicación de disposiciones nacionales con arreglo a las cuales pueda ser sancionado el empresario cuyo conductor haya infringido las

disposiciones del apartado 2 del artículo 7 y del artículo 11 de dicho Reglamento, aunque esta infracción no puedo atribuirse a una conducta intencional o negligente del empresario, siempre que la sanción prevista sea análoga a las que se aplican en caso de infracción de normas de Derecho interno de naturaleza e importancia similares y que dicha sanción sea proporcionada a la gravedad de la infracción cometida.

Due Slynn Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Grévisse Díez de Velasco

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 10 de julio de 1990.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due